



Les agriculteurs et le pouvoir local.

Jean-Yves Nevers, Robert Bages

► To cite this version:

| Jean-Yves Nevers, Robert Bages. Les agriculteurs et le pouvoir local.. 2008. halshs-00257634

HAL Id: halshs-00257634

<https://shs.hal.science/halshs-00257634>

Preprint submitted on 3 Mar 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Robert BAGES et Jean-Yves NEVERS

Les agriculteurs et le pouvoir local



Une version de ce texte est parue dans : *Le Monde Paysan*, *Les Cahiers Français*,
numéro spécial, Paris : La Documentation française, 1978, pp 50-44

1978

Aujourd'hui, le village ne vit plus à l'heure de ses querelles de clocher. La pénétration de forces économiques, sociales et politiques extérieures au monde rural traditionnel a profondément transformé les données de la vie politique et de l'administration locales. La maîtrise de l'espace rural est devenue l'enjeu fondamental d'une concurrence acharnée entre des usages multiples et contradictoires du sol. Les agriculteurs ont de plus en plus de mal à faire prévaloir leurs propres aspirations, même au niveau où ils avaient acquis des positions non négligeables : dans les municipalités rurales. La désertification des communes dans certaines régions, le renouvellement de la population dans d'autres remettent en cause la place et le rôle des élus agriculteurs. Quelles positions occupera le monde paysan dans les nouvelles structures du pouvoir local qui se mettent aujourd'hui en place?

Une conquête progressive du pouvoir local

« Cet homme qui traverse le bourg juché sur son tracteur et qui se rend au travail des champs... c'est le maire de la commune. ». Tel est le portrait que fait Charles Schmitt [1] du maire rural. Cette image d'un maire agriculteur en pleine activité n'est certainement pas celle le plus souvent présente dans l'opinion des citoyens, tout imprégnée d'une imagerie de la vie communale héritée de la Troisième République. Elle reflète pourtant une certaine réalité.

Une participation limitée à l'échelon communal

On dénombrait en effet, en 1974, 16118 maires exerçant la profession d'agriculteur, soit 44 % des 36442 maires de France. Parmi eux, plus de 90 % sont des propriétaires exploitants. C'est évidemment dans les petites communes rurales des « campagnes profondes », où l'activité -agricole est largement dominante, que se rencontrent le plus fréquemment ces maires paysans, là où les conseils municipaux sont en grande majorité, parfois même en totalité, composés d'agriculteurs. Sans que l'on puisse faire état de données précises sur ce point, il est probable que plus de la moitié des quelques 470 000 conseillers municipaux que compte le pays appartiennent à la paysannerie. Dans les communes de plus de 2 000 habitants, les maires paysans ne représentent plus guère que 7 % de l'ensemble des maires. Cependant, le poids du milieu paysan est loin d'être négligeable dans les bourgs et les petites villes. Dans une région aussi industrialisée que celle du Nord, environ 15 % des maires et 17 % des conseillers municipaux de ce type de communes sont agriculteurs, alors que ceux-ci n'y représentent que 5 % de la population active. On pourrait, par ailleurs, citer maintes villes moyennes où les agriculteurs ont une place au conseil municipal.

S'ils sont fréquemment élus maires dans les communes rurales, les agriculteurs accèdent plus difficilement aux conseils généraux. Ils ne sont, en effet, que 13 % des 3 478 conseillers généraux en place en 1974. Le conseil général demeure largement le

domaine réservé de ceux qu'on appelle les « notables » : médecins, vétérinaires ou notaires fournissent toujours le plus gros contingent des élus départementaux. En raison d'un mode d'élection à deux ou trois degrés, les conseils régionaux accueillent encore moins d'élus agriculteurs (environ 10 %).

Que faut-il penser de ces quelques données? On peut d'abord souligner leur imprécision: on connaît l'abus fait par certains élus ruraux de l'étiquette « agriculteur ». Et comment les élus réellement agriculteurs exploitants se répartissent-ils dans les diverses couches de la paysannerie? Bien qu'on soit à cet égard réduit aux conjectures, ces données mettent en évidence l'importance incontestable, bien souvent méconnue, de la participation paysanne à l'administration locale; elles en soulignent aussi les limites. Cette participation ne s'étend guère au-delà de la commune.

Au niveau du conseil général, en effet, véritable pivot du système politico-administratif local en milieu rural, l'expression des intérêts agricoles et la gestion des affaires départementales se réalisent à travers la médiation des réseaux notabiliaires, placés sous l'égide d'une « classe dirigeante locale » dont on a souvent souligné le conservatisme. On sait, par ailleurs, que ce sont ces notables qui contrôlent les structures de coopération intercommunale (S.L.V.O.M.), qui sont associés aux nouveaux organismes de planification (P.A.R., S.D.A.U.) ou de gestion (districts).

D'une façon générale, on remarque que la forte surreprésentation du milieu rural dans les instances élues des départements n'a guère favorisé l'émergence d'une « élite locale » issue directement des rangs de la paysannerie. Il faut, bien entendu, souligner la pesanteur des traditions du clientélisme politique et des systèmes d'hégémonie hérités d'un passé, du reste peu ancien.

Des positions difficilement conquises

En effet, les positions qu'occupent les paysans dans les structures représentatives du pouvoir local, au niveau communal en particulier, n'ont été acquises qu'au terme d'un long processus d'émancipation, parallèle à celui observé dans le syndicalisme agricole. Au début de la Troisième République, c'est d'un même mouvement que s'introduisent au village la politique et la République. L'organisation de l'État républicain, en donnant aux institutions communales et départementales un rôle politique de première importance, a fait de chaque collectivité locale une arène où se sont affrontés les représentants de l'ordre ancien, châtelain et curé, et les agents de la République, préfet, instituteur et nouvelles élites issues de la petite bourgeoisie. C'est cette couche nouvelle qui va supplanter progressivement les anciens notables. Le rôle de la paysannerie dans ces affrontements reste relativement passif; elle n'apparaît guère que comme clientèle de l'un ou l'autre camp (parfois comme troupe de choc, au moment des inventaires par exemple). Cette période est, cependant, celle de son « éducation politique » qui crée les conditions d'une participation plus directe à l'administration locale : à la veille de la Première Guerre mondiale, les paysans sont déjà nombreux dans les conseils municipaux.

Il faut, cependant, attendre les années qui suivent la Première Guerre mondiale pour voir accéder à la direction des municipalités une première génération de maires paysans, surtout dans les régions de « démocratie rurale » dominent les petites et moyennes exploitations, dans les régions où la crise agraire a démembré les grandes propriétés et éliminé de fait les « châtelains », et dans les régions à « hiérarchie contestée » où s'est affirmée une conscience de classe de la paysannerie exploitée. Pour une part, c'est sous la bannière du radicalisme que ces maires paysans ont été élus.

Une deuxième vague de maires agriculteurs accède au pouvoir à la Libération. L'"épuration" de nombreuses municipalités, qui se sont maintenues sous le régime de Vichy, laisse des places vides dans les mairies. Celles-ci sont occupées par une nouvelle génération d'élus ayant plus ou moins directement participé à la Résistance...

On assiste, enfin, à un nouveau recul des notables dans les années soixante lors de la poussée du mouvement « jeunes agriculteurs » formé par la J.A.C. et le C.N.J.A. A la suite des élections municipales de 1959, la J.A.C. revendique l'affiliation de 4000 maires à son mouvement. C'est un coup d'autant plus rude pour les notables traditionnels qu'il est porté surtout dans les régions à forte tradition catholique où le prestige des grands propriétaires fonciers avait été maintenu jusqu'alors.

Si l'on peut parler, en reprenant l'expression de Pierre Barral, des « *lentes étapes de la promotion paysanne* » dans l'administration des Communes rurales, il faut insister sur la diversité régionale et sur les décalages qui marquent ce processus. C'est précisément au moment où il atteint son plus grand développement que les campagnes sont touchées par de nouvelles évolutions qui remettent aujourd'hui en cause le pouvoir des agriculteurs.

Un pouvoir menacé

Depuis la fin du XIX^e siècle, au fil des décennies, l'exode de la petite bourgeoisie rurale, des propriétaires fonciers, des artisans et commerçants, puis du curé et de l'instituteur a sans cesse appauvri la diversité sociologique d'un nombre toujours plus grand de communes rurales.

Dans les 4 000 communes de moins de 100 habitants, que signifie le fait que le maire soit un agriculteur? Dans bien des cas, il est celui qui n'a pas su refuser... Dans les villages désertés, « la charge de conseiller municipal d'elective devient obligatoire », et bien souvent, il est très difficile de trouver un homme de bonne volonté pour accepter d'être maire. Aussi, la présence de maires agriculteurs dans ces communes ne signifie-t-elle nullement que les agriculteurs y détiennent un pouvoir effectif, c'est-à-dire une capacité autonome de gérer le cadre de leur vie quotidienne, au moment où les convoitises extérieures se font plus pressantes.

La réforme communale, qui prévoit la disparition de ces micro-communes est-elle susceptible de redonner cette capacité aux groupes sociaux qui les composent? Il ne le semble pas ; au contraire, la disparition de ces milliers de communes conduirait à un

affaiblissement massif de la représentation paysanne dans les municipalités. En effet, les nouvelles collectivités donneraient une large prépondérance aux catégories où se recrutent les notables ruraux. En dehors de ces zones en voie de désertification, une tendance à la diversification sociale, qui joue à des degrés divers, restructure la population rurale sur de nouvelles bases. L'aspect de l'enracinement territorial n'y est, sans doute, plus un élément aussi déterminant. Henri Mendras [3] insiste : « *il faut nous défaire de cette idée que la campagne c'est l'agriculture : elle ne correspond plus aux réalités que nous avons sous les yeux* ».

Le renouvellement de la population des campagnes est particulièrement évident sur les franges urbaines, où le noyau originel de population se trouve submergé par l'implantation de nouveaux groupes sociaux, dans les zones touristiques, où se multiplient résidences secondaires, équipements hôteliers et activités de loisir saisonnier, mais aussi, de façon plus générale, dans les bourgs et les gros villages, où s'installe, à côté des catégories sociales traditionnelles de paysans et commerçants en diminution, une population nouvelle de retraités et de salariés travaillant dans les centres urbains voisins.

De cette restructuration de la population rurale, il résulte de nouveaux rapports de force qui ne peuvent jouer avec un certain décalage, qu'au détriment des agriculteurs. Amorcée en 1971 et accentuée en 1977, une relève s'effectue au niveau du personnel municipal : les agriculteurs, dont le poids relatif s'amointrit, se voient peu à peu évincés de la maîtrise du pouvoir municipal par d'autres catégories. Dans certaines zones, on voit ainsi accéder aux responsabilités des « maires importés » ou « *maires du dimanche* » : avant même les dernières municipales, Françoise Cribier [4] recensait 400 maires « parisiens » dans les communes rurales de la Région parisienne. Pour sa part, Placide Rambaud [5] a bien montré pour les régions de montagne l'incidence de l'urbanisation des villages sur le pouvoir local : de 1953 à 1965, dans les communes les plus touchées par le développement touristique, la proportion d'agriculteurs dans les conseils municipaux passe de 46 % à 14 %. Hôteliers, commerçants, professions libérales, moniteurs de ski... accroissent sensiblement leur représentation. Ces mutations du pouvoir local ne sont pas l'effet mécanique des évolutions démographiques, mais elles reflètent aussi le plus ou moins grand degré de cohésion et de dynamisme de la paysannerie locale.

Ces transformations ne sont pas sans produire une sorte de revitalisation de la vie municipale : dans la mesure où l'enjeu que constitue le contrôle du pouvoir local est revalorisé, les convoitises et les luttes s'aiguisent. Dans les zones où s'est maintenue une population agricole relativement dense, le recul du pouvoir des agriculteurs est plus limité, mais une tendance similaire se manifeste. Dans les régions d'agriculture riche, peut-être les agriculteurs se désintéressent-ils quelque peu de la mairie et se tournent-ils plutôt vers d'autres centres de pouvoir qu'ils jugent plus essentiels à la défense de leurs intérêts...

Nouveaux enjeux de pouvoir

L'accès des agriculteurs à la direction des municipalités rurales correspondait à la mise en place d'une forme de « démocratie paysanne », fondée sur la gestion collective d'un patrimoine communal au service de la propriété privée, gestion de copropriétaires, dont étaient exclus les non-possédants (ouvriers agricoles, métayers...), et bien souvent devenue le monopole des couches les plus aisées de la paysannerie. Dans ce contexte, les luttes pour le pouvoir municipal prennent d'ordinaire l'aspect de luttes de clans, de clientèles ou de parentèles, tout en restant dans le cadre d'un consensus général. Cependant, le contrôle du pouvoir local est un enjeu politique, dans la mesure où il permet la constitution et l'élargissement de réseaux notabiliaires, armature des partis politiques à la campagne, et intervient directement dans les rapports de force au sein de l'État (élections sénatoriales et présidentielles). Sans doute, ces démarcations politiques ne traduisent-elles pas des clivages sociaux très nets. C'est cependant à travers elles que se sont exprimées les divergences concernant l'orientation de la gestion municipale: lorsqu'il s'agissait, par exemple, de choisir entre l'entretien de l'école et l'entretien de l'église.

Deux politiques municipales

Peu à peu, les municipalités ont été amenées à sortir du cadre de cette gestion « en bon père de famille », pour réaliser des équipements devenus nécessaires : électrification, adduction d'eau, goudronnage des chemins, etc., non sans difficultés et tensions, du fait du coût de ces réalisations effectuées au moment même où commence la grande vague d'exode des années cinquante. Les municipalités essaient d'affronter ce problème. En se fixant comme objectif de retenir les jeunes, on se lance dans une politique « ambitieuse » de réalisation d'équipements collectifs de loisir: foyers ruraux, salles des jeunes, terrains de sports. Mais une autre orientation se dessine, qui se propose de compenser la dépopulation en accueillant de nouveaux habitants et en essayant de créer de nouvelles activités. On songe à créer des lotissements, à aménager des zones de loisir, des gîtes ruraux, à restaurer le patrimoine architectural pour attirer touristes et résidents saisonniers.

Ce parti pris d'ouverture vers l'extérieur suscite des conflits au sein même de la collectivité. Des clivages apparaissent entre les agriculteurs d'une part, qui entendent accorder la priorité aux équipements dont ils ont le plus besoin : entretien de la voirie, adduction d'eau, ramassage scolaire... et d'autre part, commerçants, artisans et habitants du bourg, beaucoup plus directement intéressés aux réalisations qui favorisent l'orientation vers l'extérieur. Cet antagonisme devient plus aigu au fur et à mesure que se renouvelle la population et que se modifient les rapports de force. Il débouche sur une véritable opposition entre deux politiques municipales, qui s'exprime parfois ouvertement dans les luttes pour le pouvoir local. Les nouveaux résidents, comprenant

l'importance de celui-ci, s'engagent de plus en plus directement dans les luttes municipales au côté des partisans de l'« ouverture ».

Des arbitrages difficiles

Mais, bien souvent, l'opposition n'est pas aussi tranchée. Face à l'offensive des non-agriculteurs, les agriculteurs ne présentent pas un front uni. Pour diverses raisons, âge avancé, besoins pressants de trésorerie, situation de double activité, certains paysans se montrent favorables à la politique d'ouverture. De leur côté, les milieux de non-agriculteurs sont loin d'être homogènes: entre les résidents saisonniers ayant restauré une maison paysanne « typique » et qui veulent protéger un environnement « rustique » et paisible, les retraités ou travailleurs qui se sont fait construire un pavillon moderne, et les propriétaires de terrains qui veulent multiplier les parcelles constructives, les tensions sont vives. On saisit l'importance de l'enjeu que représente l'élaboration des plans d'occupation des sols (P.O.S.), réalisés conjointement par l'Administration et la municipalité. Celle-ci est appelée à arbitrer entre des intérêts et des pressions contradictoires et à prendre des décisions lourdes de conséquences. Le P.O.S. en réglementant, par un strict zonage, l'usage du sol, introduit d'insupportables inégalités au sein de la communauté des propriétaires. La municipalité doit aussi intervenir pour résoudre des conflits multiples qui surgissent entre les agriculteurs et les résidents saisonniers et touristes : qu'il s'agisse de l'installation d'une unité d'élevage industriel jugée nauséabonde par les « vacanciers », de la construction d'un hangar estimé inesthétique, de nuisances liées à l'épandage de traitements chimiques qui heurtent la fibre écologique des néo-ruraux, des tensions qui naissent à propos de la cueillette des champignons... On cite l'exemple d'un arrêté municipal interdisant l'épandage du fumier pendant le week-end!

D'une façon générale, le développement des activités résidentielles et touristiques a des effets contradictoires sur la gestion municipale. Dans un rapport au Conseil économique et social [6], Jean-Pierre Carlier souligne que l'augmentation des charges due aux infrastructures nécessaires à l'accueil de la nouvelle population se traduit par un accroissement des impôts communaux, en particulier de l'impôt foncier dont les propriétaires font souvent les frais.

L'enjeu principal : la maîtrise de l'espace rural

Toutes ces tensions qui s'expriment au niveau de la gestion municipale s'articulent à un enjeu fondamental : la maîtrise de l'espace rural, espace qui couvre plus de 85 % du territoire national. Aujourd'hui, l'espace rural n'est plus uniquement un espace agricole, c'est-à-dire « l'outil de travail » des agriculteurs. Chaque année des milliers d'hectares sont soustraits à la production agricole par l'urbanisation : soit à des fins résidentielles (extension péri-urbaine, « mitage »), soit pour la réalisation de grands équipements d'infrastructure (autoroutes), soit pour des usages industriels ou touristiques, soit à des fins purement spéculatives. Le marché foncier est soumis à des pressions de plus en plus vives et le prix de la terre ne cesse de monter. On assiste à l'émergence d'une nouvelle carte de l'espace rural : à la diversité traditionnelle du monde rural, se superposent de

nouvelles différenciations liées à l'importance respective des activités agricoles et non agricoles. Dans certaines zones, le tourisme tend à se substituer complètement à l'activité agricole. De multiples forces sont engagées dans cette compétition pour la maîtrise de l'espace rural. Sur le marché foncier, la concurrence met aux prises des agents économiques très divers et de force inégale : citadins acquéreurs d'une parcelle ou d'une résidence secondaire, grands groupes bancaires, en passant par les agences locales de promotion immobilière.

Dans ce contexte, le pouvoir politique est amené à intervenir de plus en plus directement : définition des grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire, décentralisation industrielle, réalisation des équipements d'accompagnement, etc. Il le fait par la mise en place, à côté des administrations traditionnelles de l'agriculture et de l'équipement, de toute une série d'organismes et d'instruments d'intervention financière et de planification : D.A.T.A.R., Compagnies d'aménagement, S.A.F.E.R., Établissements publics des parcs nationaux et régionaux, O.R.E.A.M., S.D.A.U., P.A.R. etc. Cet ensemble complexe, qui constitue une sorte de technostructure dont les interventions sont bien souvent cloisonnées et peu cohérentes, tend à monopoliser l'essentiel du pouvoir décisionnel. Sans doute les élus locaux sont-ils parfois associés aux grandes décisions à travers les mécanismes de la concertation. Mais, cette procédure, toujours sélective et restrictive, ne leur laisse qu'un rôle consultatif.

Cependant, à la « périphérie » de cette technostructure, se constitue une nouvelle classe de notables, qui se recrute dans les couches nouvellement implantées à la campagne, mais aussi dans certains milieux professionnels et, notamment, au sein du syndicalisme agricole. Ces nouveaux notables se proposent de jouer un rôle d'intermédiaires et négocient avec les administrations leur collaboration contre l'obtention d'avantages pour la société locale. Peu à peu se met en place une nouvelle structure de pouvoir, qui tend à marginaliser le système traditionnel préfet-notable décrit par Jean-Pierre Worms [7].

Parallèlement, l'expression de conflits d'intérêts s'effectue de moins en moins à travers les élections locales. Depuis quelques années on observe l'apparition de nouvelles formes de contestation analogues à celles qui s'expriment en ville. Ces mouvements sociaux se développent autour des interventions de la technostructure : création de parcs naturels, implantation de centrales nucléaires, réalisation de grands aménagements touristiques ou industriels. Dans certains cas, ces mouvements sociaux ont largement débordé le cadre local; chacun se souvient du Larzac. Ils expriment la convergence entre les revendications spécifiques aux paysans (en particulier, défense de l'usage agricole de la terre) et des aspirations nouvelles, nées des conditions de la vie urbaine, et véhiculées à la campagne par certaines catégories de néo-ruraux.

Eléments bibliographiques

- [1] Charles Schmitt, *Le maire de la commune rurale*, Berger-Levrault, 1972, p. 17.
- [2] Pierre Barral, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, A. Colin, 1968, pp. 41-66.
- [3] Henri Mendras, « Y a-t-il encore un pouvoir au village? », *Futuribles*, 10, printemps 1977.
- [4] Françoise Cribier, « Les résidences secondaires des citadins dans les campagnes françaises », *Études rurales*, 49-50, janvier-juin 1973. (N° spécial sur l'urbanisation des campagnes).
- [5] Placide Rambaud, *Société rurale et urbanisation*, Le Seuil, 1973, (2e éd.), chapitre VIII.
- [6] Sur ces questions, consulter : « L'association des populations résidentes au développement du tourisme en France », *Avis et rapport du Conseil économique et social*, J.O. du 19 mars 1977.
- [7] Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, 3, 1966.